

# le Regioni

RIVISTA DI DOCUMENTAZIONE E GIURISPRUDENZA  
DELL'ISTITUTO DI STUDI GIURIDICI REGIONALI (ISGRE)

COMUNITÀ AUTONOME  
E DIRITTO COMUNITARIO IN SPAGNA:  
UN APPROCCIO GENERALE

di Araceli Mangas Martín

*Sommario:* 1. Comunità autonome e relazioni internazionali. - 2. La partecipazione delle Comunità autonome alla formazione della posizione nazionale negli affari comunitari. - 2.1. Il coordinamento istituzionalizzato e permanente: il progetto di accordo tra lo Stato e le Comunità autonome. - 2.2. Il coordinamento bilaterale. - 2.3. Le conferenze settoriali. - 3. L'applicazione del diritto comunitario da parte delle Comunità autonome. - 3.1. L'applicazione del diritto comunitario: sviluppo normativo o mero rispetto? - 3.2. L'onnipresenza della competenza statale. - 3.3. La responsabilità internazionale dello Stato come pretesto. - 3.4. L'estero ed il comunitario. - 4. I primi indizi di collaborazione: gli accordi del 1990 tra lo Stato e le Comunità autonome. - 4.1. L'accordo in materia di aiuti pubblici. - 4.2. L'accordo per regolare la partecipazione delle Comunità autonome alle attività dello Stato relative a procedimenti precontenziosi della Commissione ed a questioni trattate dal Tribunale di giustizia delle Comunità europee che incidano sulle competenze delle Comunità autonome. - 5. Meccanismi costituzionali per il controllo dell'applicazione del diritto comunitario da parte delle Comunità autonome.

1. La Costituzione spagnola del 1978 non offre un'indicazione esplicita sulla partecipazione delle Comunità autonome (di seguito, CCAA) all'attività estera dello Stato (1).

(1) La letteratura giuridica su questa materia è copiosa ed ha avuto inizio negli anni '80 con i lavori di GONZALES e CASANOVA Y LA ROSA, *Phénomène régional et intégration*, in *L'Espagne et les Communautés européennes. Colloques européens*, Bruxelles, 1979, 121-134; e, ancora, con l'altro lavoro di CASANOVA Y LA ROSA, *Las Comunidades autónomas y la adhesión de España a las Comunidades europeas*, in *El derecho de la Comunidad europea*, 1982, 77-91.

Infatti, l'art. 148 Cost. prevede un'elencazione di competenze che possono essere assunte dalle CCAA, senza alcuna menzione diretta o indiretta di un'eventuale azione normativa riferita agli obblighi convenzionali dello Stato. Al contrario, l'art. 149 Cost. enumera le competenze esclusive dello Stato e prevede al 1° comma, n. 3, le «relazioni internazionali».

Ovviamente, questo precetto esige un'interpretazione coerente con il contesto complessivo della Costituzione. Senza dubbio, non si può perseverare nella convinzione che lo Stato possieda una competenza esclusiva e illimitata nel campo delle relazioni internazionali, giacché una prospettiva tanto rigida e assorbente delle relazioni internazionali porterebbe con sé gravissime conseguenze nel sistema costituzionale (2). Le relazioni internazionali che debbono considerarsi come competenza esclusiva dello Stato sono lo *jus ad tractatum*, lo *jus legationis*, la direzione della politica estera e la responsabilità internazionale dello Stato, a cui gli artt. 56, 1° comma, 63, 2° comma, 93, 94 e 97 Cost. si riferiscono in concreto, attribuendone chiaramente la spettanza allo Stato.

Vi sono poi altre attività interne poste in relazione con l'attività estera dello Stato che, nonostante ciò, non devono alterare il regime delle competenze delle CCAA e che, pertanto, non possono essere considerate come relazioni internazionali. Mi riferisco allo sviluppo legislativo e regolamentare delle norme comunitarie non direttamente applicabili che riguardino competenze delle CCAA previste nei rispettivi Statuti («fase discendente») o la questione dell'influenza o partecipazione delle CCAA all'elaborazione della posizione nazionale presso le Comunità («fase ascendente»). Senza dubbio, l'applicazione dei trattati o il processo interno di formazione della volontà estera non appaiono attribuiti allo Stato in alcun precetto costituzionale.

Quando la Spagna presta il suo consenso ad obbligarsi mediante un trattato, lo fa nel rispetto rigoroso del suo ordine costituzionale del quale costituisce una pietra miliare il suo sistema autonomistico. C'è

Come impostazione generale si può vedere PÉREZ GONZÁLEZ, *La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria*, in *Curso de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz de 1986*, Leioa-Bilbao, 1987, 257-362; un altro studio rilevante è quello di MUÑOZ MACHADO, *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades autónomas con la Comunidad europea*, nell'opera collettanea *Tratado de derecho comunitario europeo*, Madrid, 1986, 571-628.

(2) Ho esposto ampiamente questo insieme di problemi nella mia opera *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, 1987, 2° ed., 224-234.

di più, credo che vi sia un condizionamento reciproco tra la costituzionalità dell'attribuzione di competenze autonomistiche («competenze derivate dalla Costituzione») in favore della Comunità europea e la partecipazione delle CCAA all'applicazione del diritto comunitario e, in generale, all'integrazione europea. L'art. 93 Cost. (3), che è la base giuridico-costituzionale dell'attribuzione di competenze, incontra alcuni limiti come *lex specialis*, per esempio nel diritto all'autonomia delle Nazionalità e delle Regioni. Se nel recepire nell'ordinamento interno le norme comunitarie o se nella elaborazione di queste non si consultassero le CCAA sulle proposte comunitarie relative alle materie per le quali esse sono internamente competenti, l'attribuzione di competenze non sarebbe stata solo in favore delle Comunità europee, come dispone l'art. 93 Cost., ma anche *in favore dello Stato*, effetto non ammesso neppure dalla previsione dell'art. 93 Cost.

Inoltre, l'art. 149, 1° comma, n. 3, Cost. non può riferirsi a tutti gli aspetti delle relazioni internazionali; altrimenti non sarebbe stato necessario il richiamo ad *altre* competenze dello Stato connesse con l'attività estera in questo medesimo precetto, come quelle relative alla nazionalità, all'immigrazione, all'emigrazione, al trattamento giuridico degli stranieri, al diritto di asilo (art. 149, 1° comma, n. 2), al regime doganale e tariffario ed al commercio estero (n. 10), all'immatricolazione del naviglio, al controllo dello spazio aereo e all'immatricolazione degli aerei (n. 20).

Se ne trae conferma dal fatto che il testo dello schema di progetto elaborato dalla Commissione incaricata di redigere la Costituzione assegnasse alla competenza esclusiva dello Stato le «relazioni internazionali; la rappresentanza diplomatica, consolare e, in generale, all'estero; la stipulazione dei trattati ed il controllo dell'attuazione degli obblighi derivanti dagli stessi». Ma, siccome altri specifici precetti della bozza già attribuivano queste competenze allo Stato, si decise di sopprimere tali ripetizioni.

Così, dunque, le CCAA hanno un diritto proprio a partecipare alla formazione della posizione nazionale da sostenere davanti alle istituzioni comunitarie ed a sviluppare normativamente ed eseguire le

(3) «Con legge organica si potrà autorizzare la stipulazione di trattati con cui si attribuiscono ad un'organizzazione od istituzione internazionale l'esercizio di competenze contemplate dalla Costituzione. Spetta alle Cortes o al Governo, secondo i casi, garantire l'attuazione di questi trattati e delle risoluzioni emesse dagli organismi internazionali o sovranazionali a cui sono state trasmesse le competenze suddette».

norme comunitarie che possono incidere sulle competenze assegnate a ciascuna Comunità autonoma dal suo Statuto.

Nei primi anni il Tribunale costituzionale accolse un concetto molto ampio delle relazioni internazionali, senza fare distinzioni tra gli eventuali contenuti di questa nozione. Così, nella sent. 8 luglio 1982, n. 44, relativa alla concessione da parte del Governo basco di emittenti di radiodiffusione di frequenza modulata, il Tribunale costituzionale fece tre affermazioni incoerenti e forzate nella sostanza e nella forma: «Nella Costituzione le relazioni internazionali formano parte delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato senza limitazione alcuna, per cui la clausola di esecuzione dei trattati da parte della Comunità autonoma... è logica conseguenza dell'organizzazione territoriale dello Stato, senza che essa possa porre in pericolo l'unità di interpretazione che spetta allo Stato, unico responsabile internazionalmente per l'esecuzione dei trattati in cui è parte» (4).

Il Tribunale costituzionale non solo non precisò che cosa debba intendersi per relazioni internazionali, ma assunse anche una posizione favorevole ad una competenza così estesa dello Stato da poter assorbire qualsiasi competenza autonomistica a seguito di una sua connessione internazionale («senza limitazione alcuna»). È certo che in varie sentenze la connessione internazionale ha portato quasi sempre ad affermare una competenza esclusiva dello Stato ed a negare la competenza autonomistica, con il pretesto della responsabilità dello Stato (5).

Attualmente, per fortuna, in due sentenze posteriori del Tribunale costituzionale si è fatto strada un indirizzo che infonde speranza. Nella sent. 5 ottobre 1989, n. 153, sulla cinematografia, il Tribunale descrive, in forma certamente incompleta, la nozione di «ciò che comunemente è ricompreso nel concetto o nella materia delle relazioni internazionali (trattati, pace e guerra, riconoscimento di Stati, rappresentanza estera, responsabilità internazionale etc.)», escludendo egualmente che possa giungere «ad ammettersi che qualsiasi relazione, per lontana che sia, con temi che coinvolgono altri Paesi o cittadini

stranieri implichi di per se stessa o necessariamente che la competenza risulti attribuita alla disciplina delle relazioni internazionali» (6).

Nella sent. 28 marzo 1990, n. 54, sulla distribuzione di stupefacenti e sostanze psicotrope, il Tribunale costituzionale distingue tra specifiche attività interne (come la distribuzione di tali prodotti nel territorio della Comunità autonoma) e la competenza sul commercio estero che spetta allo Stato; e distingue, alla fine, tra la responsabilità internazionale o garanzia dell'applicazione (che spetta allo Stato in relazione agli accordi sugli stupefacenti in cui è parte) e la funzione di controllo e vigilanza della distribuzione di questi prodotti (che spetta alla Comunità autonoma) (7).

2. Un dialogo fluido tra tutte le Comunità autonome e lo Stato deve essere un obiettivo essenziale nel processo interno di formazione della posizione nazionale sostenuta dalla Spagna nel Consiglio della Comunità e previamente nei suoi gruppi di lavoro e nel Comitato dei rappresentanti permanenti. Per entrambe le parti, però in modo particolare da parte dello Stato, si deve facilitare e razionalizzare questa comunicazione reciproca. La posizione della Spagna nell'ambito delle istituzioni europee, specialmente nel Consiglio, dovrebbe formarsi, quando si tratti di proposte comunitarie che incidano sulle competenze autonomistiche, nell'accordo tra le CCAA e lo Stato.

Sembrerebbe ovvio che un'intesa in questa fase, facendo il Governo proprio il parere delle CCAA, faciliterebbe, nel caso concreto, un'applicazione leale e diligente della norma comunitaria da parte delle CCAA.

Di nuovo, c'è da segnalare che la Costituzione nulla dice su questo diritto delle CCAA; tuttavia, gli Statuti di Autonomia di alcune di esse, come la Catalogna (art. 26, 5° comma), il Paese Basco (art. 20, 5° comma), l'Andalusia (art. 23, 1° comma), le Asturie (art. 34, 3° comma), la Murcia (art. 12, 2° comma), le Canarie (art. 47, 1° comma), la Navarra (art. 68) e Madrid (art. 33, 1° comma), contengono una clausola di informazione da parte del Governo sui trattati che possono incidere su materie di loro specifico interesse. Certamente, questo diritto ad essere informati ed a rimettere il proprio parere allo Stato appartiene a tutte le CCAA, e non solo a quelle che lo hanno dichiarato formalmente nei loro Statuti. Si tratta, dunque, di un diritto ad essere informati ed ascoltati da parte dello Stato su materie di propria compe-

(4) *Boletín oficial del Estado* 4 agosto 1982.

(5) Può vedersi una critica ben argomentata su questa posizione assorbente nelle relazioni di BORRÁS RODRÍGUEZ, *Proyección exterior de las Comunidades autónomas*, e di GONZÁLES CAMPOS, *La participación de las Comunidades autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales*, in *Relaciones internacionales y Comunidades autónomas*, atti del seminario svoltosi a Barcellona il 9 maggio 1990, Barcellona, 1990, rispettivamente, 23-28 e 39-57.

(6) *Boletín oficial del Estado* 7 novembre 1989.

(7) *Boletín oficial del Estado* 17 aprile 1990.



tenza, che siano oggetto di regolazione in una norma comunitaria. Il diritto a partecipare alla volontà estera dello Stato nelle materie di propria competenza si fonda dunque proprio sul principio di autonomia e sul principio di collaborazione che domina tra lo Stato e le CCAA.

Questo dialogo o collaborazione nella fase ascendente potrebbe assumere varie forme: la collaborazione bilaterale, la collaborazione per mezzo delle conferme settoriali e la collaborazione istituzionalizzata e permanente mediante uno specifico coordinamento.

2.1. Quest'ultima forma di partecipazione delle CCAA fu tentata nel periodo prossimo all'adesione della Spagna alla CEE. Così, nel dicembre del 1985 il Governo presentò alle CCAA un progetto di «Accordo tra il Governo della Nazione e le CCAA sulla cooperazione negli affari relativi alle Comunità europee». Era un progetto di minima, nel senso che questa collaborazione veniva istituzionalizzata in misura molto limitata, senza impegno dello Stato di fare proprio il parere delle CCAA, e non si contemplava la presenza delle medesime nei comitati previsti nell'organizzazione del Consiglio. Questo primo progetto meritò osservazioni molto critiche e ragionevoli da parte di tutte le Comunità autonome, cosa che indusse il Governo ad elaborare un nuovo progetto di accordo, presentato alle CCAA nell'aprile del 1986.

Il nuovo progetto di accordo seguiva nelle sue linee principali il sistema tedesco del «patto della cancelleria» del 19 settembre 1979. Riguardo alla partecipazione delle CCAA alla fase ascendente si recepiva la disponibilità delle CCAA a costituire un organo di cooperazione con lo Stato, specifico per questa materia, nel quale si sarebbero integrate tutte le CCAA in *condizione di eguaglianza*. La denominazione, la presidenza ed il regime interno di questo organismo sarebbero stati determinati per mezzo di un accordo delle CCAA ed esso sarebbe dipeso finanziariamente dalle stesse.

Tra le sue funzioni emergeva quella di ricevere le informazioni e la documentazione sugli affari comunitari riguardanti le CCAA e quella di essere la sede del dialogo per l'individuazione di criteri e la formulazione di posizioni unitarie delle CCAA, che il Governo avrebbe dovuto tenere in considerazione nella formazione della volontà della Spagna nell'ambito delle Comunità europee. Il Governo si sarebbe impegnato a fare propri questi criteri unitari per quanto possibile, sempre che fossero compatibili con gli interessi generali dello Stato e con il processo di integrazione.

La presenza delle CCAA davanti alle Comunità europee avrebbe dovuto essere assicurata mediante un osservatore ed un osservatore aggiunto designati dall'organismo di coordinamento per periodi bien-

nali. Avrebbero fatto parte della rappresentanza permanente della Spagna con *status* diplomatico e, rispettivamente, con il grado, rispettivamente, di consigliere e di aggregato. Essi avrebbero potuto trasmettere all'organismo di coordinamento informazioni e documentazione relativa alla propria attività ed assistere, con l'autorizzazione dell'ambasciatore, in qualità di membri della delegazione spagnola, alle riunioni dei comitati e dei gruppi costituiti in seno al Consiglio ed alla Commissione, pur non potendo formulare punti di vista distinti da quelli adottati dalla delegazione spagnola (8).

Questo sistema di collaborazione è stato scartato poiché la proposta governativa si basava sull'eguaglianza di tutte le CCAA e deduceva da ciò la necessità di una presa di posizione comune di *tutte* le CCAA per potere essere considerata come posizione nazionale. Questa proposta presentava una difficoltà in radice quasi insuperabile: il sistema autonomistico spagnolo non è egualitario; le competenze delle CCAA sono molto differenti e, quello che più conta, la coscienza autonomistica delle CCAA, le loro aspirazioni e le loro capacità reali di autogoverno sono molto diverse. Non vi è eguaglianza di fatto né di diritto nella loro coscienza e nella loro capacità di autogoverno. Il comune accordo che si esigeva secondo il progetto riconosceva un trattamento eguale ad entità diseguali. Il dialogo tra CCAA tanto diverse risultava quasi inconcepibile e da qui la conseguenza che alcune CCAA rifiutarono il modello tedesco proposto dal Governo spagnolo, che sarebbe stato, secondo loro, un modo dissimulato di diluire i loro interessi e la loro forza e reclamarono un'attenzione più specifica e ponderata da parte del Governo.

Benché il sistema tedesco sia molto interessante, in particolar modo dopo la sua riforma avvenuta con la legge di autorizzazione alla stipulazione dell'Atto unico europeo ed i nuovi accordi durante il 1987, esso si basa sulle condizioni e sulle necessità proprie del sistema federale tedesco; fu un errore, nel quale incorsero il Governo e la dottrina (tra la quale mi includo), porre tanta enfasi sul sistema tedesco. Il sistema spagnolo ha peculiarità giuridico-politiche proprie rispetto ad altri sistemi di Stato a struttura complessa e deve conservare il suo specifico modello in accordo con le sue peculiarità di fatto e di diritto.

Gli anni che si sono succeduti all'adesione alla Comunità europea

(8) Uno studio dettagliato può vedersi in PUEYO LOSA, *Sobra el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades europeas*, in *Revista de Instituciones europeas* 1989, 29-78, nonché nella mia opera *Derecho comunitario* cit., 234-249 e 260-262.

evidenziano che alcune CCAA non hanno avvertito una necessità politica né giuridica di assumere responsabilità nella preparazione ed applicazione delle norme comunitarie. Il loro interesse per l'attività comunitaria è limitato alla politica regionale e ad ottenere gli aiuti finanziari dai diversi fondi comunitari.

Altre, come la Catalogna ed il Paese Basco, hanno invece proceduto ad adattare il loro ordinamento autonomistico all'impatto iniziale con la normativa comunitaria ed hanno approvato, analogamente a quanto ha fatto lo Stato al suo livello, progetti di leggi di delega da parte dei Parlamenti autonomi in favore degli esecutivi al fine di modificare varie decine di leggi autonomistiche mediante decreti legislativi ed altre norme, che in forma continuativa sono andate eseguendo le norme comunitarie inerenti alle competenze di Catalogna e Paese Basco (9).

2.2. Il dialogo bilaterale tra lo Stato e le CCAA, o almeno alcune di queste, si è realizzato in forma instabile e parziale. Non vi sono molti esempi di questo tipo di collaborazione, anche se pare che si sia realizzato in presenza di proposte concrete e nel quadro delle negoziazioni bilaterali relative ad altri affari di interesse comune svoltesi tra lo Stato e la Comunità autonoma.

Secondo MORATA, il bilateralismo si è imposto negli ultimi anni come conseguenza della rottura del sistema istituzionalizzato, sebbene ciò presenti il grave rischio che si trasferiscano a livello sopranazionale i problemi interni. Alla Comunità autonoma che attua questo dialogo bilaterale viene data la possibilità di valutare la proposta comunitaria dalla prospettiva del suo livello di competenza, della sua strategia politica, dei suoi costi finanziari e dell'influenza dei gruppi di interesse implicati. Per questo medesimo autore, le Comunità più forti, generalmente le più conflittuali, faranno in modo da esercitare pressioni sulla posizione comunitaria del Governo centrale, anche se in definitiva lo *status quo* attuale equivarrebbe alla dispersione degli attori substatali e lascerebbe al Governo la responsabilità di fissare in ultima istanza le

(9) L. 19 febbraio 1986, n. 2, di principi sul recepimento dell'ordinamento delle Comunità europee nell'ambito della Comunità autonoma del Paese Basco, in *Boletín oficial del País Vasco* 14 marzo 1986; l. 10 marzo 1986, n. 4, di principi sulla delega al Governo per l'adeguamento delle leggi della Catalogna al diritto delle Comunità europee, in *Diario oficial de la Generalitat de Catalunya* 26 marzo 1986.

posizioni interne in materie che non sono di competenza statale (10).

2.3. Le conferenze settoriali sono il canale delle relazioni istituzionali tra lo Stato e le CCAA per trattare affari di interesse comune e, più esattamente, per garantire la coerenza e il coordinamento delle attività pubbliche (art. 4 della legge sul processo autonomistico 14 ottobre 1983) (11). Si tratta di un dialogo con tutte le CCAA specializzate per settori. Queste riunioni orizzontali furono pensate per le relazioni abituali di collaborazione tra lo Stato e le CCAA specializzate per settori. Queste riunioni orizzontali furono pensate per le relazioni abituali di collaborazione tra lo Stato e le CCAA, ma, in mancanza di un coordinamento specifico sui temi comunitari, sono servite a volte affinché lo stato desse notizia delle proposte comunitarie e si scambiassero i punti di vista sulle medesime. Ma si deve segnalare che questo sistema di conferenze settoriali è stato poco efficace in generale e, pertanto, la sua utilità per il fine specifico della partecipazione delle CCAA alla formazione della posizione nazionale è stata quasi insignificante.

Frequentemente le CCAA si lamentano della mancanza di informazione sui documenti di lavoro e sulle proposte della Commissione; non sembra esserci una relazione fluida che faccia affluire alla CCAA le informazioni che le possano riguardare ed esse dubitano che si faccia giungere loro tutto ciò che le riguarda e in tempi adeguati. Questa situazione ha portato, aggiunta ad altre importanti ragioni di proiezione verso l'esterno e di difesa specifica dei loro interessi, alcune CCAA (Catalogna, Paese Basco, Galizia, Canarie, Madrid, Murcia etc.) a creare, mediante consorzi di diritto pubblico, fondazioni ed altre figure giuridiche (contratti di consulenza e trasmissione di informazioni e contatti), uffici delle Comunità autonome a Bruxelles, da utilizzare tanto per la rappresentanza come per ottenere informazioni.

In definitiva, non vi è un sistema trasparente ed organico di partecipazione delle CCAA alla formazione delle norme comunitarie. Resta da definire l'individuazione di un sistema che, oltre a far acquisire in tempo e nella debita forma l'informazione sull'attività degli organismi delle Comunità europee che intervengono nel processo di decisione, permetta alle CCAA di giungere a vincolare lo Stato alla difesa dei loro interessi in modo coerente con le competenze loro spettanti, con il loro peso politico e con gli interessi economico-sociali in gioco.

(10) MORATA, *Autonomia regional y integracio europea*, Barcellona, 1987, 284.

(11) *Boletín oficial del Estado* 15 ottobre 1983.

3. È risaputo che la distribuzione di competenza, in generale, tra lo Stato e le CCAA ha suscitato una notevole litigiosità davanti al Tribunale costituzionale; sino al giugno del 1990 sono state portate davanti al Tribunale 790 questioni e già vi sono 279 sentenze (12). Di tali questioni, approssimativamente, una cinquantina sono in relazione con l'esecuzione di norme comunitarie e in questa specifica materia si è avuta, sino al gennaio 1991, soltanto una sentenza del Tribunale costituzionale. Per questo, mi riferirò ad altre sentenze del Tribunale costituzionale sull'applicazione dei trattati internazionali, diversi da quelli comunitari, per poter esporre una prospettiva più completa.

Naturalmente, allo stesso modo della partecipazione delle CCAA alla formazione della posizione nazionale, anche l'applicazione del diritto comunitario dovrebbe essere guidata dal *principio di leale collaborazione* tra lo Stato e le CCAA e lo strumento dovrebbe essere il dialogo continuo tra entrambi. Ma niente è più lontano dalla realtà: ostacolare su tutti i 'fronti' la proiezione autonomistica, compreso il disconoscimento della giurisprudenza del Tribunale costituzionale, è stata l'unica tattica seguita ed è mancata del tutto una strategia politica di buon senso.

Le questioni relative all'applicazione del diritto comunitario sono state e continuano ad essere assai controverse in Spagna. Tra le molte questioni suscitate vi sono quelle relative al contenuto delle nozioni di applicazione o esecuzione, della competenza statale sull'ordinamento generale dell'economia e della legislazione di principio dello Stato, del controllo dell'attuazione dei trattati e della responsabilità internazionale dello Stato, e ciò nella confusione del concetto di «estero» e di «comunitario».

3.1. Certamente lo Stato non ha negato su un piano *teorico* la partecipazione delle CCAA all'applicazione del diritto comunitario. Il progetto di accordo tra lo Stato e le CCAA dell'aprile del 1986, al quale precedentemente ho fatto riferimento, riconosceva l'obbligo di entrambi di sviluppare ed eseguire le disposizioni comunitarie come un «obbligo superiore e prevalente nello spirito di collaborazione reciproca»; si accettava che questo sviluppo ed esecuzione venissero effettuate dallo Stato e dalle CCAA «in funzione delle competenze per ma-

teria stabilite dalle norme costituzionali e con il valore e il significato riconosciuti alle medesime».

Senza dubbio la realtà del contenzioso e in particolare la posizione assunta dallo Stato — attraverso l'avvocatura dello Stato — non è stata per questo aspetto coerente con il fallito progetto di accordo. La nozione di applicazione è stata interpretata tanto restrittivamente da impedire quasi lo sviluppo legislativo e regolamentare delle norme comunitarie non direttamente applicabili e anche gli atti di mera esecuzione.

Il Tribunale costituzionale mantenne l'ambiguità intorno al concetto di esecuzione che è presente negli Statuti di autonomia (per esempio, l'art. 27, 3° comma, Statuto Catalogna) nella sent. 27 luglio 1982, n. 58, relativa alla legge catalana sul patrimonio culturale, utilizzando un'espressione apparentemente «generosa», qualificando le clausole sull'esecuzione dei trattati, presenti negli Statuti, come «l'esercizio di un obbligo piuttosto che di una competenza, imposto alla Generalità dall'art. 27, 3° comma, del suo Statuto» (13). Ma non precisò il concetto di esecuzione; se per esecuzione si intenda sviluppo normativo a partire dalla norma comunitaria ed in funzione della competenza autonomistica, o se esecuzione è semplicemente obbligo di compiere, di rispettare il trattato e di non ostacolare i suoi effetti. E, senza dubbio, era necessario precisare questa nozione, tenuto conto della posizione radicale dell'avvocatura dello Stato, ferma nel considerare l'esecuzione come obbligo di non ostacolare gli effetti di un trattato o di una norma comunitaria.

È mia opinione (14) che il termine applicazione o «esecuzione dei trattati internazionali», così come appare in alcuni Statuti di autonomia (artt. 33, 2° comma, Statuto Catalogna, 20 3° comma, Statuto Paese Basco, 23, 2° comma, Statuto Andalusia, 40, 2° comma, Statuto Asturie, 34 Statuto Murcia, 37, 2° comma, Statuto Canarie e 33, 2° comma, Statuto Madrid), non si limiti alla mera funzione amministrativa né alla mera esecuzione. In realtà, tutte le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad applicare il diritto comunitario. Il Tribunale di giustizia delle Comunità europee ha affermato espressamente che gli obblighi derivanti dalle norme comunitarie «si impongono a tutte le autorità degli Stati membri» e, di conseguenza, «tutti gli organi del-

(12) Questi dati sono stati forniti dal magistrato del Tribunale costituzionale Luis López Guerra nella sua relazione *El reparto de competencias Estado-Autonomías según la doctrina del Tribunal constitucional*, in *Acti del seminario su «Comunidades autónomas-Comunidad europea. Relaciones juridico-institucionales»*, svoltosi a Valladolid il 16-18 gennaio 1991 (in corso di stampa).

(13) *Boletín oficial del Estado* 18 agosto 1982.

(14) Cfr. la mia relazione su *La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades europeas*, in *Relaciones internacionales y Comunidades autónomas* cit., 67 ss.



l'amministrazione, incluse le autorità decentrate, così come i Comuni, sono obbligati ad applicarle» (15).

L'obbligo di applicare un trattato e le norme derivate dal medesimo è implicito in tutti gli Statuti di autonomia e in tutto il regime di diritto pubblico. Per tale ragione, se questa fosse la finalità delle clausole di esecuzione, esse sarebbero superflue. Al contrario, la loro finalità è quella di precisare e garantire il diritto delle CCAA ad esercitare le loro competenze materiali quando sulle stesse si manifestino interferenze o connessioni con un trattato o con una norma comunitaria di diritto derivato, adottando se necessario tutti gli atti normativi o di mera esecuzione che la norma comunitaria richieda. La vigenza del trattato o della norma comunitaria non può privare le CCAA, nelle materie regolate dal trattato o dalla norma comunitaria, della competenza loro appartenente.

Le CCAA dovrebbero limitarsi alla mera applicazione amministrativa solo nel caso in cui la norma comunitaria corrisponda ad una materia per la quale in base allo Statuto di autonomia è attribuita alla Comunità autonoma la mera funzione esecutiva; ma se nella materia oggetto di regolazione da parte di un trattato siano previste funzioni normative, la Comunità autonoma potrà adottare atti normativi (legislativi e regolamentari) di sviluppo del trattato o, se del caso, della norma comunitaria di diritto derivato. Di conseguenza, credo che il termine «esecuzione» possa comprendere lo sviluppo legislativo e regolamentare se la competenza autonomistica per materia sia esclusiva, sempre che a sua volta la norma comunitaria non abbia assorbito tale competenza normativa.

3.2. Altro aspetto del dibattito nella fase discendente o di applicazione è quello relativo al significato di «competenze esclusive» delle CCAA in relazione alla competenza esclusiva statale sull'ordinamento generale della economia (art. 149, 1° comma, n. 13, Cost.) ed alle altre competenze legislative statali di principio.

L'avvocatura dello Stato, rappresentando formalmente il Governo della Nazione, ha sostenuto che le competenze dello Stato in relazione all'ordinamento generale dell'economia ed alla legislazione di principio comprendono necessariamente competenze di esecuzione. Così, ha affermato che le norme di principio comprendono «non solo gli

aspetti normativi ma anche di esecuzione, in quanto ciò risulti necessario per il rispetto dei principi (tesi sostenuta nel corso del procedimento relativo alla sent. 20 dicembre 1988, n. 252 sulle carni, la prima e sino ad ora l'unica sentenza relativa all'applicazione del diritto comunitario da parte delle CCAA) (16), giungendo a considerare «l'autorizzazione e la correlativa previa ispezione delle imprese per lo scambio intercomunitario di carni fresche come elementi essenziali dell'ordinamento generale dell'economia». Con tutta evidenza, risulta sproporzionato se non addirittura grottesco fare questa affermazione, aggiungendo che corrisponde ad un'«esigenza del principio di unità dell'ordine economico nazionale» che lo Stato rilasci le autorizzazioni ai matatoi.

L'avvocatura dello Stato ritornò successivamente a sostenere che anche nei casi in cui le competenze statali attengano ai principi ed al coordinamento sul piano normativo, lo Stato tuttavia può riservarsi competenze di natura esecutiva (17). Questa posizione fu di nuovo respinta dal Tribunale costituzionale: «Se la vigilanza ed il controllo sulla distribuzione di stupefacenti e sostanze psicotrope ricadesse nelle competenze dello Stato per via del coordinamento, si negherebbe proprio la necessità dell'esistenza di un coordinamento a favore dello Stato, posto che non sussisterebbero competenze autonomistiche da coordinare. Così essendo, la competenza di coordinamento non può giustificare lo svuotamento delle competenze esecutive delle Comunità autonome» (18).

Inoltre, benché risulti ovvio ricordarlo, l'integrazione della Spagna, come di qualunque Stato, nelle Comunità europee determina l'effetto costante di attribuire alle istituzioni comunitarie competenze previste dalla Costituzione, con il relativo spossessamento dei poteri centrali (Cortes, Governo) o dei poteri autonomistici (legislativi o esecutivi).

Perciò, in ogni caso, bisognerà esaminare, alla luce della disciplina comunitaria, a quale o a quali delle istituzioni interne venga sottratta la competenza.

Quello che è insostenibile è che l'integrazione della Spagna nelle Comunità europee non abbia spogliato di competenze, in nessun caso,

(16) In *Boletín oficial del Estado* 13 gennaio 1989 e anche in *Revista de Instituciones europeas* 1989, 273-279; punto B, b) e c), delle considerazioni dell'avvocato dello Stato.

(17) Par. B della sent. 28 marzo 1990, n. 54 cit. sulla distribuzione degli stupefacenti.

(18) Sent. 54/1990 cit., punto 3 in diritto.

(15) Sentenza del Tribunale di giustizia delle Comunità europee 22 giugno 1989, Costanzo c. Comune di Milano, causa 103/88, punti 30 e 32 in diritto, in *Cons. Stato* 1989, II, 1852.



i poteri centrali in relazione alla distribuzione di competenze tra lo Stato e le CCAA.

Di conseguenza, vi sono norme comunitarie che hanno ottenuto come risultato quello di assorbire ciò che era di competenza statale (l'ordinamento generale, le disposizioni di principio etc.), ora regolato direttamente dalla norma comunitaria che può, secondo i casi, impedire lo sviluppo legislativo e regolamentare, con l'effetto che sia l'amministrazione centrale che quella autonomistica si limitano alla mera vigilanza sull'esecuzione della norma comunitaria.

Per questo, quando la competenza legislativa e regolamentare delle CCAA debba tenere conto, sulla base della Costituzione o dello Statuto di autonomia, della legislazione di principio o dell'ordinamento generale dello Stato, ritengo che tali principi o disposizioni generali *possano* venire sostituiti dal contenuto della disposizione comunitaria. L'attribuzione dello Stato non sarebbe in favore delle CCAA, sino a che la beneficiaria sarebbe stata la Comunità europea per effetto dell'art. 93 Cost. In definitiva, credo che nell'ordinamento spagnolo non si possano ammettere le leggi statali «recettizie».

3.3. Risulta del pari preoccupante che lo Stato utilizzi il pretesto della responsabilità internazionale e del suo obbligo internazionale di controllare l'applicazione del diritto comunitario (art. 93 Cost.) per privare le CCAA della competenza allo sviluppo normativo ed alla esecuzione.

Nel corso del procedimento relativo alla vigilanza sulle carni, l'avvocatura dello Stato affermò che «chi costituzionalmente ha la competenza della garanzia dei trattati internazionali deve anche poter contare sulle competenze necessarie per compiere quel dovere» (19).

Successivamente, per un'altra questione, l'avvocatura insistette su questa posizione, affermando che «gli obblighi internazionali dello Stato postulano una maggiore omogeneizzazione nelle funzioni operative» (20).

Anche il Tribunale costituzionale ha ricollegato la competenza esclusiva dello Stato in materia di commercio e sanità estera nel caso della vigilanza sulle carni, inclusi gli atti di esecuzione meramente interni o senza proiezione estera, all'art. 93 Cost. («la necessità di for-

nire adeguatamente al Governo gli strumenti indispensabili per disimpegnare la funzione che gli attribuisce l'art. 93 Cost.») (21).

Nella sentenza sulla cinematografia, benché essa rappresenti un importante passo avanti nella delimitazione del concetto di relazioni internazionali, tuttavia il Tribunale costituzionale si esprime con forma imprecisa ed ambigua quando dice: «Questione distinta sarebbe quella dell'esecuzione dei trattati (art. 93 Cost.) che è di responsabilità dello Stato; essa però neppure escluderebbe la partecipazione delle Comunità autonome nella misura necessaria» (22). Così, ancora di nuovo confonde «il controllo dell'applicazione» con l'esecuzione medesima e la responsabilità internazionale, benché vada aprendosi alla tesi che il controllo non porti ad escludere la partecipazione delle Comunità autonome.

Però il controllo si riferisce all'esercizio della competenza di esecuzione e non può, pertanto, consistere nell'esercizio diretto ed esclusivo della competenza autonomistica da parte dello Stato, il quale non può alterarla o ridurla, come evidenzia il medesimo Tribunale nella sentenza relativa alla vigilanza sulle carni.

3.4. In quest'ultima vertenza, la Catalogna non rivendicava funzioni di sviluppo normativo ma semplicemente assunzione degli atti concreti di esecuzione, quali gli atti di vigilanza sulle autorizzazioni che debbono possedere i mattatoi e le sale di lavorazione e che vengono rilasciate unicamente a quegli stabilimenti che rispettino le prescrizioni stabilite nelle direttive 64/433 e 71/188 nonché la nomina del veterinario ufficiale che controlla il rispetto di queste esigenze.

Ma il Tribunale costituzionale, considerò che, sebbene la competenza in materia di commercio interno e di sanità interna appartenesse alla Catalogna, tuttavia, dato che le carni che uscivano da questi mattatoi si dirigevano verso *Stati membri della Comunità*, tali competenze si convertivano in sanità e commercio estero; perciò, affermando l'esistenza di una connessione internazionale, il Tribunale spossò di competenza la Catalogna. In questa maniera, risulterà sempre facile neutralizzare il riconoscimento generale dell'«obbligo» di esecuzione delle norme comunitarie, localizzando la materia ed il titolo di competenza in un ambito fuori *dalla portata* della Comunità autonoma, come era, in questo caso, la competenza esclusiva dello Stato sulla sanità e sul commercio estero.

(19) Sent. 20 dicembre 1982, n. 252 cit., punto 5 degli antecedenti.

(20) Sent. 28 marzo 1990, n. 54, punto 3 degli antecedenti.

(21) Sent. 252/1988, punto 2 in diritto.

(22) Sent. 5 ottobre 1989, n. 153 cit., punto 8 in diritto.

Il Tribunale costituzionale riconosce in questa sentenza che l'amministrazione dello Stato è competente nel caso in questione in virtù dei nn. 10 e 16 dell'art. 149, 1° comma, Cost. «a svolgere le attività che, qualora non fosse presente questa connessione con l'estero, spetterebbero all'amministrazione autonoma» (corsivo aggiunto).

In questo modo, si rende praticamente inattuabile ogni partecipazione delle CCAA allo sviluppo del diritto comunitario, ivi compresa la stessa esecuzione. In effetti, i titoli di competenza assegnati alle CCAA si sviluppano verso l'interno e le clausole di esecuzione dei trattati internazionali contenute negli Statuti di autonomia assolvono alla funzione di impedire che la competenza posseduta nell'ambito del proprio territorio venga diluita o attratta verso lo Stato centrale quando risulti collegata con un trattato o una norma comunitaria.

Si sa bene che le norme comunitarie sono connesse a quello che tradizionalmente, e sino al 1986, era in buona misura il commercio estero o il regime doganale e tariffario o la pianificazione dell'attività economica (nn. 10 e 16 dell'art. 149, 1° comma, Cost.), i quali 'contaminerebbero' come estera qualsiasi competenza genuinamente autonistica e la convertirebbero automaticamente in competenza statale, come tale intangibile da parte delle CCAA.

È passato un po' di tempo da quando ho affermato che il «comunitario» non è l'«estero»; ciò significherebbe disconoscere quello che sono e quello che pretendono di essere le Comunità europee. Credo che il Governo ed il Tribunale costituzionale dovrebbero fornire un'interpretazione peculiare delle materie del commercio estero o della sanità estera, che appartengono alla competenza statale (art. 149, 1° comma, nn. 10 e 16, Cost.), quando si tratti dell'applicazione di norme comunitarie, al fine di dare ad esse un significato attuale e coerente con le nuove esigenze giuridiche dell'integrazione europea. Neppure ha affermato che il «comunitario», sia già identico al nazionale, ma è un concetto molto più vicino a quest'ultimo che a quello di estero o di internazionale.

In definitiva, c'è da constatare che non vi è coordinamento tra lo Stato e le CCAA nell'applicazione del diritto comunitario.

È, dunque, questa un'altra questione da risolvere per dare contenuto al principio di collaborazione.

4. Sebbene abbia già segnalato che il complesso di questioni che suscita lo «Stato delle autonomie» è tuttora in attesa di una soluzione basata sulla cooperazione, si stanno tuttavia facendo i primi passi che alimentano le speranze di questo dialogo. Risulta interessante evidenziare come i primi accordi tra lo Stato e le CCAA si siano realizzati in

seno alla Conferenza settoriale per gli affari relativi alle Comunità europee. La data dei due accordi è il 29 novembre 1990 (23).

4.1. L'«accordo in materia di aiuti pubblici» ha per obiettivo di avviare un procedimento efficace di comunicazione tra la segreteria dello Stato per le Comunità europee e le Comunità autonome in materia di aiuti pubblici. Ambo le parti collaboreranno permanentemente, sulla base dei principi di efficienza e trasparenza, per assicurare la comunicazione dei progetti di aiuti pubblici delle CCAA, così come le risposte delle CCAA alle comunicazioni della Commissione. La segreteria di Stato le trasmetterà alla Commissione interministeriale per gli affari economici relativi alla CEE e, successivamente, saranno notificate alla Commissione delle Comunità europee, il cui ricevimento sarà comunicato alle CCAA; in generale, la segreteria di Stato è tenuta ad inviare rapidamente alle CCAA qualsiasi comunicazione della Commissione, così come ogni informazione utile in questo campo, a prestare tutto l'appoggio che sia sollecitato dalle CCAA ed a facilitare i contatti necessari che si richiedano dalla commissione stessa o dalle CCAA.

Certamente, non è un accordo spettacolare, stabilendo una speciale articolazione delle relazioni in una materia molto tecnica, sebbene con ripercussioni giuridico-politiche; l'importante è che esso crei qualcosa di ragionevole: un metodo di collaborazione.

4.2. È stato formato un accordo per regolare la partecipazione delle CCAA alle attività dello Stato relative a procedimenti precontenziosi della Commissione e alle questioni trattate dal Tribunale di giustizia delle Comunità europee relative alle loro competenze. Questo accordo tra lo Stato e le CCAA è finalizzato a regolare l'intervento di queste nel compimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario e nell'eventualità che le loro attività siano oggetto di controllo da parte della Commissione delle Comunità europee ed, eventualmente, sottoposte alla giurisdizione del Tribunale di giustizia. La finalità dell'accordo è, dunque, quella di articolare secondo il principio di collaborazione la partecipazione delle CCAA nel precontenzioso comunitario diretto contro lo Stato.

(23) Un'analisi più dettagliata di questi accordi può vedersi in REMIRO BROTONS, *La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades autónomas. Posibles soluciones*, in Atti cit. del seminario su «Comunidades autónomas. Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales».

Lo Stato, a mezzo della segreteria di Stato per le Comunità europee, osserva i seguenti impegni:

1) trasmettere alle CCAA gli scritti contenenti lamentele, gli atti di citazione, i pareri motivati ed ogni altra comunicazione ricevuta dalla Commissione che riguardi loro competenze; si osservi che si evita di specificare la portata della competenza autonomistica (esclusiva, ripartita o di esecuzione);

2) coordinare le diverse amministrazioni interessate alle distinte attività che possono sfociare nel precontenzioso ed, eventualmente, nel contenzioso e, in particolare, coordinare l'elaborazione della risposta alla Commissione;

3) trasmettere alla Commissione, a mezzo della rappresentanza permanente, la risposta, informando le CCAA di questo invio e dei successivi documenti che riguardino lo stato delle pratiche e ciò che viene trattato nelle eventuali riunioni della Commissione;

4) informare dei procedimenti incidentali attivati da organi giurisdizionali spagnoli, che riguardino atti od omissioni delle CCAA.

Inoltre, le CCAA possono far valere davanti alla segreteria di Stato per le Comunità europee (dipendente del ministero degli affari esteri) i seguenti diritti:

1) sollecitare, motivando debitamente, un ampliamento del termine di risposta per gli atti scritti della Commissione, con istanza da trasmettere alla Commissione;

2) indirizzare verso la risposta che si stimi pertinente e, nel caso siano interessate varie amministrazioni (Stato e una o più CCAA), segnalare gli elementi che si considerano opportuni per l'elaborazione di una risposta unica;

3) ciascuna dalle parti potrà chiedere, in quest'ultima ipotesi, l'effettuazione di riunioni preparatorie, la convocazione spetterà alla segreteria di Stato;

4) sollecitare la partecipazione alle riunioni che lo Stato abbia con la Commissione;

5) designare, nel contenzioso davanti al Tribunale di giustizia delle Comunità che tragga origine dalle disposizioni o dagli atti emanati dalle CCAA o dalle loro omissioni, consiglieri che parteciperanno alle riunioni con i rappresentanti al fine di preparare la difesa della Spagna davanti al Tribunale di giustizia;

6) sollecitare nelle questioni pregiudiziali, la partecipazione alla presentazione di osservazioni.

Nuovamente, si potrebbe dire che si tratta di un accordo ragionevole, espressione di un inizio minimale di collaborazione; l'esperienza che si acquisirà con la sua messa in pratica dovrebbe servire a consoli-

dare la fiducia reciproca ed a saggiare in questo ed in altri ambiti della partecipazione delle CCAA (fase ascendente e discendente) una collaborazione continua e globale.

5. Non ritengo opportuno diffondermi sulla questione dell'inadempimento degli obblighi comunitari da parte delle CCAA. È chiaro che in questi anni vi sono state parecchie remore nei confronti delle CCAA in questa materia, per il fatto che, in caso di inadempimento, si determinerebbe la responsabilità internazionale dello Stato. In una relazione presentata in un recente seminario ho dimostrato (24) che in quaranta anni d'integrazione europea (sino al 30 novembre 1990), si possono riscontrare appena 23 sentenze che «condannino» gli stati per violazioni originate da Regioni e da altri poteri autonomi come le Province ed i Comuni, malgrado che io abbia utilizzato nell'analisi criteri molto ampi.

Mi limiterò a sottolineare le possibili vie di soluzione per queste ipotesi di conflitto (25). La prima via di presenza di una controversia sull'applicazione delle norme comunitarie è rappresentata dal dialogo e dalla soluzione basata sull'accordo. È la conseguenza necessaria del principio costituzionale che regge le relazioni tra lo Stato e le CCAA: la collaborazione. È il primo meccanismo costituzionale.

In secondo luogo, possono anche utilizzarsi altri meccanismi giuridici di carattere generale previsti nella Costituzione. Se si verificasse carenza o insufficienza di una o varie CCAA, la disciplina giuridica dello Stato interverrebbe in supplenza di quella autonomistica (art. 149, 3° comma, Cost.). Questo intervento suppletivo è riconosciuto a loro volta dagli Statuti di autonomia. Non si tratta in alcun modo di una sostituzione preventiva, ma in caso di *inerzia* del legislatore regionale, una volta esaurito il termine previsto dalla norma comunitaria per l'adozione delle norme interne.

Inoltre, in relazione alle circostanze del caso, in questa ed altre ipotesi si potrebbe attivare un conflitto di competenze davanti al Tribunale costituzionale affinché questo imponga la necessaria attuazione autonomistica.

Se si verificassero contrasti tra il diritto autonomistico e le norme

(24) *La ejecución del derecho comunitario por las Comunidades autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de justicia de las Comunidades europeas*, in *Atti cit. del seminario su «Comunidades autónomas-Comunidad europea. Relaciones juridico-institucionales»*.

(25) Per maggiori dettagli si consulti la mia opera *Derecho comunitario cit.*, 297, ss.



comunitarie, potrebbero applicarsi anche meccanismi giurisdizionali (art. 153 Cost.). Potrebbe anche accadere che l'applicazione del diritto comunitario da parte di numerose CCAA porti a risultati differenti nel regime dei diritti e degli obblighi derivanti da una norma comunitaria; allora il meccanismo adeguato sarà rinvenibile nelle leggi di armonizzazione (art. 150, 3° comma). Conviene ricordare che l'armonizzazione richiede la vigenza di norme autonomistiche e che venga seguito un procedimento tipico. Non è possibile armonizzare «nel caso che». L'armonizzazione *ex post* è l'unica ammessa dalla Costituzione, come ha confermato il Tribunale costituzionale nella sua sent. 5 agosto 1983, n. 76.

Per concludere, la Costituzione prevede un altro meccanismo generale all'art. 155: l'esecuzione coattiva. Per la sua utilizzazione in relazione all'esecuzione del diritto comunitario da parte delle CCAA debbono verificarsi alcune condizioni, considerato che si tratta di un meccanismo coattivo che comporta l'attuazione diretta da parte dello Stato della competenza autonomistica. Deve seguirsi il procedimento previsto di diffida al Presidente della Comunità autonoma e devono essere adottate da parte del Senato le misure adeguate. Ma, siccome i presupposti per l'utilizzazione di questo meccanismo sono gli inadempimenti e l'attentato grave all'interesse generale della Spagna, queste ipotesi devono essere constatate giudizialmente dal Tribunale di giustizia e, se del caso, dal Tribunale costituzionale, e la Comunità autonoma in questione deve presentare un atteggiamento di inottemperanza alle prescrizioni di entrambi i Tribunali.

In definitiva, il sistema di controllo sull'applicazione del diritto comunitario da parte delle CCAA non necessita di mezzi specifici e può servirsi dei meccanismi previsti, con carattere generale, dalla Costituzione. Sono meccanismi graduati e flessibili, che debbono essere utilizzati proporzionalmente all'inadempimento della Comunità autonoma.

(traduzione di Roberto Scarciglia)